

**Alfredo Maciel da Silveira\***

Pesquisador independente

Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil



# Planejamento Indicativo: elo perdido do desenvolvimento

**Recebido em:** 18 fev. 2022    **Aprovado em:** 12 jan. 2023    **Publicado em:** 3 maio 2023.

**DOI:** <https://doi.org/10.29327/2148384.17.32-2>

## Resumo

Este trabalho expõe a proposta da retomada do planejamento indicativo no Brasil. Em retrospectiva, analisa o que se pensou no Brasil, tomando como marco inicial o conceito de planejamento elevado à norma constitucional desde 1988 e as circunstâncias em âmbito nacional e internacional que relegaram aquela norma ao esquecimento. Identifica os contextos socioeconômico, político-institucional e internacional que lhe conferem relevância. A análise do planejamento se abre em duas dimensões conjugadas, técnica e político-institucional, inseparáveis em seu objeto concreto. É revisto o trabalho de pesquisa metodológica nas economias de mercado que embasa a renovação do planejamento indicativo tendo em conta aquela dupla dimensão. Destacam-se como referencial teórico (JOHANSEN, 1977; 1978; KERSTENETZKY, 1986; SILVEIRA, 1993; FURTADO, 2000). São apresentados delineamentos de um plano indicativo de médio prazo, como fio condutor da metodologia e das interfaces com o sistema político e o conjunto da sociedade.

**Palavras-chave:** Planejamento Indicativo. Política Econômica. Desenvolvimento Econômico.

\* Pesquisador independente. Doutor em Economia (Planejamento Econômico e Social), Mestre em Engenharia de Produção e graduado em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: [amacieldasilveira@gmail.com](mailto:amacieldasilveira@gmail.com)

 <http://lattes.cnpq.br/0298382282949981>

 <https://orcid.org/0009-0004-9271-5018>

**Alfredo Maciel da Silveira\***

Independent Researcher

Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brazil



# Indicative Planning: missing link of development

**Received:** 18<sup>th</sup> Feb. 2022    **Approved:** 12<sup>th</sup> Jan. 2023    **Published:** 30<sup>th</sup> Apr. 2023.

**DOI:** <https://doi.org/10.29327/2148384.17.32-2>

## Abstract

*This paper exposes the proposal for the resumption of indicative planning in Brazil. In retrospect, it analyzes what was thought in Brazil, taking as a starting point the concept of planning elevated to the constitutional norm since 1988 and the national and international circumstances that relegated that norm to oblivion. It identifies the socioeconomic, political-institutional and international contexts that give it relevance. The planning analysis opens up in two conjugated dimensions, technical and political-institutional, inseparable in its concrete object. The methodological research work in market economies that supports the renewal of indicative planning is reviewed taking into account that double dimension. They stand out as a theoretical reference (JOHANSEN, 1977; 1978; KERSTENETZKY, 1986; SILVEIRA, 1993; FURTADO, 2000). Outlines of a medium-term indicative plan are presented, as a guideline for the methodology and interfaces with the political system and society as a whole.*

**Keywords:** Indicative Planning. Economic Policy. Economic Development.

\* Independent Researcher. PhD in Economics (Economic and Social Planning), MSc in Production Engineering and graduated in Electrical Engineering from the Rio de Janeiro Federal University. Email: [amacielsilveira@gmail.com](mailto:amacielsilveira@gmail.com)

 <http://attes.cnpq.br/0298382282949981>

 <https://orcid.org/0009-0004-9271-5018>

## Introdução

A retomada do planejamento no Brasil poderá ser um imperativo, a depender das decisões cruciais que os brasileiros têm diante de si. Diante da crise social que se agrava, há que se pensar e formular estratégias alternativas ao atual formato das políticas econômica e social. Aqui se coloca o debate sobre o lugar do planejamento num novo ambiente institucional a ser construído.

As experiências brasileira e internacional na prática do planejamento são marcos referenciais a serem abordados. Mas há um marco conceitual relevante como ponto de partida: o Planejamento Indicativo, elevado à norma constitucional na *Constituição* de 1988.

Neste artigo, a análise do planejamento abre-se em duas dimensões conjugadas: técnica e político-institucional, inseparáveis em seu objeto concreto. É revista resumidamente a pesquisa metodológica que embasa a renovação do planejamento indicativo em economias de mercado tendo em conta aquela dupla dimensão.

## 1. O planejamento elevado a norma constitucional em 1988: problemática atual

O planejamento abrangente e integrado das atividades econômicas dos setores público e privado no Brasil foi alçado a princípio constitucional desde 1988, primeira vez na história em que foi mencionado nas constituições brasileiras. Através do artigo 174 e seu parágrafo 1º, está organicamente inserido no “Capítulo I, Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica”, que por sua vez abre o “Título VII, Da Ordem Econômica e Financeira”.

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante

para o setor público e indicativo para o setor privado.

§1º a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. (BRASIL, 1988).

Tal dispositivo ainda permanece na *Constituição* sem jamais ter sido regulamentado.

Até quase a recente extinção do Ministério do Planejamento não era sequer referido na sua página de internet (só o foi em seus estertores), onde se fazia referência apenas ao artigo 165, alusivo aos orçamentos, âmbito muito mais restrito portanto, integrante de outro Título, de número VI, "Da Tributação e do Orçamento", em seu "Capítulo II, Das Finanças Públicas". O pouco que se "fez" no Brasil sob a denominação de "Plano" foi regido por este artigo 165, que conceitual e metodologicamente nada tem a ver com o desenvolvimento institucional da concertação entre governo e setor privado, com a interação estratégica entre *players* relevantes, ou ainda com a produção de informações socioeconômicas consistentes entre si como base da negociação política, elementos essenciais de um planejamento indicativo contemporâneo.

Diante dessa flagrante inoperância é de se perguntar como aquele conceito maior do artigo 174 chegou à nossa *Constituição* e sob quais expectativas, então havidas, quanto ao futuro. Se chegou a ser debatido na Assembleia Constituinte ou simplesmente "deixado passar" pela sua aparente ou suposta irrelevância política e ideológica, qual fosse um "jabuti" lá pendurado ao improviso.<sup>1</sup> A indagação seguinte seria do porquê desde então, passados mais de 30 anos, permaneceu esquecido, mesmo na alternância do poder entre partidos com supostas distinções programáticas. Finalmente, poder-se-ia arguir da eventual oportunidade de sua retomada, a partir da conjuntura de crises socioeconômica e política entrelaçadas que o país ora atravessa. Ou se, diante das profundas mutações da economia mundial

---

1 Longe de ser um "jabuti", a organicidade da proposta fica evidenciada pelas conexões estabelecidas com as atribuições do Congresso Nacional e do trabalho de suas comissões (respectivamente, os artigos 48 e 58 da *Constituição*), onde se destaca a participação do poder legislativo no processo decisório do planejamento.

nestes 30 anos, envolvendo reestruturação produtiva, revolução informacional, financeirização e desregulamentação, com profundo realinhamento nacional e internacional dos interesses dos agentes econômicos e das forças sociais que lhes são subjacentes,<sup>2</sup> o conceito do artigo 174 estaria então definitivamente condenado à obsolescência e esquecimento.

Mas o artigo 174 e seu parágrafo 1º não entraram na *Constituição* por acaso. À época ainda havia a expectativa de retomada do planejamento sob relações Estado - sociedade de inspiração socialdemocrata. Uma primeira redação desse dispositivo já constava do anteprojeto constitucional da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais – “Comissão Afonso Arinos” - com idêntico conteúdo, em seu art. 9º do Título IV, “Da Ordem Econômica” (BRASIL, 1986, p. 30). Já então se fazia também a conexão com as atribuições do poder legislativo, quanto a dispor, “com a sanção do Presidente da República”, sobre “planos e programas nacionais e regionais de desenvolvimento” (*Idem*). É flagrante que a Comissão de Sistematização da Assembleia Constituinte considerou e aprimorou aquela proposta inicial.

Ora, sabe-se o que veio depois, com a radical liquidação do Estado desenvolvimentista e a mudança de rumos das relações Estado-sociedade e Estado-mercado desde o governo Collor, relações que não seguem à letra o contemplado originalmente na *Constituição* de 1988, já de resto sucessivamente emendada. Mas a julgar pelos impasses atuais do desenvolvimento institucional pós-1988, eis que as elites brasileiras, em seu

---

2 Diante da desindustrialização recente da economia brasileira, e de sua primarização sob forte presença do capital estrangeiro, pode-se questionar sobre o peso que teria a parcela de um setor privado alinhado a um plano nacional de desenvolvimento combinado ao setor público. Qual seria então o poder indutor, de “arrasto”, do plano (“*effet d’entraînement*” na linguagem técnica da experiência francesa) sobre o conjunto da economia em direção aos objetivos colimados.

“furor modernizante”, alinhadas ao “pensamento único”,<sup>3</sup> bem podem ter “jogado fora o bebê junto com a água suja”.

## 2. Planejamento no Brasil: contexto histórico-institucional<sup>4</sup>

Um breve histórico da experiência brasileira de planejamento segue a trajetória evolutiva do Estado a partir da década de 1930. É reconhecido que muitas das políticas conduzidas pelos governos desde então foram reativas a restrições e ameaças de vários tipos, tais como as incidentes sobre mercados específicos (café), as decorrentes da economia mundial (grande depressão e guerras), reiteradas restrições de balanço de pagamentos, problemas de regulação em serviços (tarifas e investimento em transporte e em energia), gargalos de infraestrutura, e ocupação de espaço no campo das indústrias de base devido à falta de capacidade empresarial ou desinteresse do setor privado. (BAER, KERSTENETZKY, VILLELA, 1973, p. 887-896). Longe de ser uma regra, em alguns momentos atuaram também motivações de cunho nacionalista, ou desenvolvimentista, ou de legitimação política através da economia face às sempre reiteradas e ampliadamente reproduzidas contradições entre as potencialidades da nação e o enorme atraso relativo das condições de vida do povo.

Mas desse ponto de vista estrito da atuação deliberada do Estado, as funções do planejamento seriam gradativamente encontradas em vários aspectos daquela evolução estatal, como por exemplo: formulação de

3 Por ocasião das comemorações dos 20 anos do Plano Real, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso declarou em entrevista que a estratégia de sua gestão fora o que denominou “Integração Competitiva”, na onda da globalização. Não há muito o que discutir quanto à filiação daquela estratégia ao “pensamento único” dos anos 1990. Nem quanto à evidência da reestruturação global das cadeias produtivas que impacta objetivamente as economias nacionais. A verdadeira discussão passa pelo “como” o país se inserir em tal processo. Há também a problemática relação entre os Estados nacionais e o capital financeiro internacional, o que desde então divide tendências políticas no Brasil e no mundo. Feitas as ressalvas, a tal “integração competitiva”, em bom português, traduzia-se em neoliberalismo tardio, imitativo, dependente, do “pensamento único” e do “consenso de Washington”.

4 Esta seção (2) se baseia, com atualizações, em documento de trabalho deste autor, para o Grupo de Trabalho “Plano Estratégico Nacional”, do Clube de Engenharia, Rio de Janeiro, fevereiro de 2016.

objetivos e metas, antevisão e sequenciação, no tempo, de ações no terreno das políticas econômica e social, criação de instituições (inclusive legislação), de estruturas organizacionais e de instrumentos voltados à coordenação de decisões internas ao setor público, a concertação com segmentos do setor privado, à indução de comportamento dos mercados, chegando-se até à capitalização de empresas privadas com recursos públicos (REZENDE, 2011, p. 177-188).

Uma ampla literatura registra, analisa e interpreta pormenorizadamente, sob a ótica do planejamento, as diversas dimensões desse experimento histórico do Estado brasileiro. No entanto, aqui trata-se apenas de captar as lições essenciais daquela trajetória. Para isso, propõe-se a identificação sintética de três etapas de todo o processo evolutivo até os dias atuais:

(1) Um longo ciclo histórico de cinco décadas, dos anos trinta ao fim dos anos 1970, caracterizado por um processo cumulativo de aprendizado, formação de cultura no setor público, adaptações e reformas das instituições com vistas ao aprimoramento do planejamento; diga-se também, tratar-se de um ciclo sob a predominância quase contínua de regimes autoritários, salvo o interregno de 1945 a 1964, este, ainda assim, sob permanente instabilidade político-institucional;

(2) Um interregno de 20 anos, décadas de 1980 e 90, caracterizado pela internacionalmente denominada “crise do planejamento”, acrescida no Brasil por devastadora desconstrução e liquidação de praticamente tudo, de todo o acervo historicamente construído, aí compreendidas as instituições, as equipes técnicas, os instrumentos, a cultura de planejamento, e particularmente do conhecimento construído, o que alcança inclusive a academia - ensino superior e pesquisa; deva-se realçar a sobrevivência de três grandes bancos públicos e semipúblicos, e de algumas poucas empresas estatais, combatidas pela desmontagem dos circuitos setoriais de autofinanciamento e pelo emblemático liquidacionismo dos PDVs (“Planos de Demissão Voluntária”);

(3) Uma tentativa de retomada e reconstrução nos anos de 2003 até

2016, impulsionada pelo imperativo da função planejamento num país continental, diante da urgência do crescimento econômico acelerado e de combate a desequilíbrios sociais, urbanos e regionais num mundo em acelerada integração econômica, com jogos estratégicos e incertezas de todo tipo; uma literatura específica sobre esta experiência recente de planejamento mostra todavia o quanto a mesma foi limitada no seu conceito e abrangência (quando muito limitada ao governo central), enviesada pela visão orçamentária inerente ao preceito constitucional do Plano Plurianual (*Constituição*, 1988, art. 165), carente de uma visão conceitual abrangente de planejamento indicativo em economias de mercado (já previsto na *Constituição* de 1988 em seu art. 174, conforme acima referido), mas principalmente carente de decisivo apoio e liderança no interior do próprio governo; em 2016 uma unidade ministerial paralela ao Ministério do Planejamento, dedicada a “assuntos” estratégicos, a SAE (Secretaria de Assuntos Estratégicos), simplesmente foi extinta.

Seguem-se considerações adicionais sobre cada uma das três etapas apresentadas.

## **2.1 O ciclo histórico das cinco décadas**

Ao longo de todo o percurso de 50 anos, o país estabeleceu uma grande tradição em promover mudanças estruturais a partir do Estado, uma experiência que foi mais presente e acentuada na construção progressiva de setores básicos de infraestrutura e no desenvolvimento industrial. Isto não se deu, contudo, mediante formas de planificação que, como tal, por princípio, deveriam ter como referência a visão de conjunto, o todo. Ao contrário, o que sempre caracterizou no país os planos e programas foi o tratamento pelas partes, inclusive pela construção dessas partes ao avançar sobre espaços econômicos vazios, sem maiores conflitos com o setor privado e sem sequer depender de um alinhamento de interesses deste à estratégia governamental. Entretanto, à medida que o sistema econômico fora se tornando cada vez mais completo e integrado, haveria de se manifestar o esgotamento daquela



abordagem parcial, dados o recrudescimento dos conflitos de interesse a que está virtualmente (mas não necessariamente) sujeita a intervenção estatal nas economias de mercado (CASTRO, 1988, p. 137-138).

A criação do Ministério do Planejamento e a consequente elaboração do “Plano Trienal” ao longo do ano de 1962 demarcam, histórica e conceitualmente, a objetivação da necessidade de se construir visões de conjunto, da economia e de fatores sócio-políticos, a informar o processo decisório em escala social e política, sob a liderança do Estado, com vistas ao avanço de mudanças estruturais, conjugadas ao controle macroeconômico. Celso Furtado fora então o primeiro ministro da pasta. Evidenciava-se ali o encadeamento temporal entre as medidas de mais curto prazo, com vistas à estabilização macroeconômica, a retomada do crescimento econômico e o programa das “reformas de base” que eram a marca do governo João Goulart. Aquela conjuntura de agudização dos embates políticos em meio aos desequilíbrios macroeconômicos revelaria então o que deva ser uma das características dos Planos em geral, qual seja a de instrumento de negociação. Ou seja, e no caso específico do “Plano Trienal”, sua proposta visava a produção de consenso no interior das próprias forças de apoio ao governo quanto à precedência estratégica do controle macroeconômico. Com lições para os dias atuais,<sup>5</sup> é esclarecedor o depoimento de Celso Furtado (no documentário *Jango*, de 1984), sobre o “Plano Trienal” e a inconsistente “dupla orientação” no seio do governo. Numa das frases diz: “as reformas viriam como decorrência de um maior controle sobre a economia”.<sup>6</sup>

Mas, durante o regime militar pós-1964, quando se institucionalizou a elaboração de “planos nacionais de desenvolvimento”, permaneceu a abordagem de planejamento parcial. Na literatura sobre o tema se aponta o “Plano Decenal 1967-1976”, elaborado na gestão Roberto Campos, Ministro do Planejamento, como primeira e única elaboração de um “plano de perspectiva” com a formulação de uma “estratégia” decenal integrada

---

5 Ver adiante, na **subseção 4.1**, sobre as interfaces do planejamento com o sistema político e o conjunto da sociedade.

6 *Jango*. Direção de Silvio Tendler. Rio de Janeiro: Calibam, 1984.

de desenvolvimento (REZENDE, 2011, p. 182). Sabe-se que tal plano ficou apenas no papel, sendo descartado pelo grupo de poder que sucedeu ao primeiro governo militar. Ainda sobre os “planos nacionais” da época do regime militar, ressalte-se a avaliação do próprio Campos, por volta de 1974, sobre a consideração das questões sociais vis-à-vis às econômicas. Ele explicita ter sido então superada o que, segundo ele, teria sido a controvérsia anterior a 1964 entre “distributivismo” *versus* “produtivismo”, pela opção “produtivista” do regime militar como premissa para a construção de instituições de política social, salarial, educacional, de seguridade etc. (CAMPOS, 1974, p. 77).

Desde a criação do Conselho Federal do Comércio Exterior em 1934, por alguns considerado como o primeiro passo do planejamento econômico no Brasil pelas funções típicas de um órgão de planejamento, o país desenvolveu uma experiência própria de arranjos institucionais - órgãos colegiados - de elaboração de diagnósticos, formulação e execução de políticas, coordenação de decisões, criação e gestão de instrumentos (REZENDE, 2011, p. 177-188). São exemplos disso os “grupos executivos setoriais” dos anos 1950, bem como os “conselhos interministeriais” dos anos 1970. Estes casos põem em evidência a importância decisiva do envolvimento direto da chefia do poder executivo para o bom funcionamento do sistema de planejamento. Vejam-se duas situações conjunturalmente muito distintas, embora ambas tenham representado mudanças estruturais na industrialização brasileira. No caso do “Programa de Metas”, não foram as convicções pessoais (até alheias ao planejamento) ou a reconhecida competência dos mais altos quadros executivos que determinaram a operacionalidade do processo, mas, sim, diretamente a capacidade mobilizadora e de articulação política de Juscelino Kubistchek. Já no caso do “II Plano Nacional de Desenvolvimento”, é manifesto o envolvimento direto do General Geisel através dos dois conselhos de última instância, o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) e Conselho de Desenvolvimento Social (CDS), ao tomar posição face a

opções em aberto, ao arbitrar conflitos interministérios etc.<sup>7</sup> É também dos anos 1970 a institucionalização de um “sistema federal de planejamento” (REZENDE, 2011, p. 183-185), que abrangia a totalidade dos órgãos da administração pública direta e indireta e a articulação das ações a cargo de estados e municípios. Apesar das óbvias feições autoritárias e tecnocráticas do *modus operandi* de muitas das inovações institucionais e organizacionais do longo ciclo histórico esgotado na virada para os anos 1980, nem por isto deveriam ser relegadas ao esquecimento.

## 2.2 “Crise do planejamento” e desconstrução

A década de 1980 se inaugura com ambientes econômico e político, nacional e internacional, desfavoráveis ao planejamento. No Brasil, além dos percalços da transição democrática até a *Constituição* de 1988, a política econômica esteve todo o tempo às voltas com os problemas de curto prazo. No plano internacional são bem conhecidas as mudanças nos países capitalistas centrais - reestruturação produtiva, crise fiscal, financeirização, neoliberalismo, perda de autonomia decisória da política econômica de muitos Estados nacionais. No mesmo passo recrudescer a crise das economias centralmente planejadas do Leste europeu (NOWCKI, 1988, p. 69-88). Tais acontecimentos dão o cenário do que se denominou internacionalmente “crise do planejamento”,<sup>8</sup> trabalhada num circuito internacional de encontros e seminários reunindo autoridades governamentais, acadêmicos e especialistas da área. Essencialmente constatava-se o esgotamento das metodologias de planejamento amadurecidas desde o imediato pós-guerra até meados do

---

8 Anotações do autor, conforme referência da nota anterior, a partir de Jorge Vianna Monteiro (13 e 15 jan. 1988).

7 Os exemplos citados do envolvimento da presidência da república são anotações do autor, a partir: (1) das análises de Jorge Vianna Monteiro no Seminário “Planejamento, Organização e Instituições”, ocorrido nos dias 13 e 15 de janeiro de 1988; e, (2) da fala do Ministro João Paulo dos Reis Velloso, em palestra sobre a “Prática do Planejador”, realizada no dia 7 de dezembro de 1987. Ambos a convite do Professor Isaac Kerstenetzky, no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte do curso de Doutorado em Economia, área de Planejamento Econômico e Social.

anos 1970 e o fundado ceticismo quanto às possibilidades de muitos países controlarem minimamente as trajetórias de suas respectivas economias já nem propriamente “nacionais”.

No plano teórico-metodológico, o planejamento foi reelaborado desde meados dos anos 1970. Mercê de problemas como o elevado grau de incerteza quanto ao futuro e a multiplicidade de atores com poder de decisão sobre variáveis influentes sobre metas nacionais planejadas, agigantara-se o fato de o governo não reter o controle de variáveis determinantes dos objetivos perseguidos. O foco daquela reelaboração consistiu na substituição do conceito tradicional de “plano” pelo conceito de “estratégias em situação de incerteza”.

Mas há uma peculiaridade brasileira quanto àquele debate nos anos 1980. Da parte dos especialistas e pensadores engajados na perspectiva otimista de o país ousar retomar o controle de seu próprio destino, agora sob os ventos da democracia, tratava-se de debater a reconhecida “crise do planejamento” com vistas a encontrar novos mecanismos de orientação do desenvolvimento socioeconômico acelerado, sob um sistema econômico complexo, com alto grau de fechamento e dinâmica determinada pelo mercado interno.

Um dos exemplos desse debate foi o seminário internacional “Estado e Planejamento: os sonhos e a realidade” (Brasília, 1986), comemorativo dos 20 anos do CENDEC (Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico). Em essência, os caminhos apontados foram no sentido da inversão daquele planejamento parcial que partia da formulação dos projetos para o planejamento global (CASTRO, 1988, p. 140-143; HOLANDA, 1988, p. 92). Defendeu-se o aprimoramento de projeções macroeconômicas e das metodologias construtoras das visões do todo, que partissem do planejamento global para as partes. Neste caminho também estava o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) na virada dos anos 1970 aos 80, ao desenvolver sistemas de informação orientados para o planejamento, mormente um novo sistema de contas nacionais, e modelos de simulação em apoio a estudos prospectivos de mudança do estilo de desenvolvimento.

Um segundo exemplo é dado pelo seminário do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) de 1989, comemorativo de seus 25 anos, quando se defendeu a formulação de um “projeto nacional de desenvolvimento”, apoiado numa discussão com a sociedade, com a definição do papel do Estado e do equilíbrio das ações entre os setores público e privado, a consideração dos grupos de interesse, com novos relacionamentos federativos, com o estabelecimento de uma convivência harmônica entre os poderes executivo e legislativo prejudicada pela instituição do regime político híbrido parlamentarista-presidencialista da *Constituição* de 1988, do qual então se dizia que “o Executivo governa, mas não decide, e o Legislativo decide, mas não governa” (REZENDE, 2011, p. 187).

Como ilustração – quanto ao clima cultural prevalente na intelectualidade técnica daquela época – os dois eventos ainda podem ser lembrados.

Durante o governo José Sarney, surgiram preocupações quanto a restrições a longo prazo no setor energético, dadas as expectativas de crescimento acelerado da economia. Isto ensejou a formação de um grupo de trabalho integrado por equipes técnicas das áreas de planejamento do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), Petrobras e Eletrobras, reunido ao longo de 1986, do que resultou o trabalho denominado “Cenários da Economia Brasileira até o Ano 2000” (o futuro explorado em múltiplas dimensões e variáveis – macroeconômicas, energéticas nacionais e internacionais, tecnológicas, políticas), pioneiro, ao que parece, no setor público, e revelador das imensas potencialidades sinérgicas de quadros perfilados ao interesse público.

O outro evento foi a abertura do curso de Doutorado em Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, em 1987, trazendo em seu nascedouro uma área de concentração interdisciplinar em “Planejamento Econômico e Social” referida às áreas de conhecimento da economia, engenharia de produção e ciência política.

Na política econômica prosseguia a dominância do curto prazo. Mas o pensamento orientado à renovação do planejamento ainda encontrou guarida

nos trabalhos da Comissão de Estudos Constitucionais – “Comissão Afonso Arinos” – acima referida, cujo anteprojeto constitucional veio a subsidiar os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. Conforme já assinalado, a proposta de planejamento esboçada em primeira redação naquele anteprojeto veio a ser elevada a princípio constitucional através do já mencionado artigo 174 da *Constituição* Federal de 1988.

Portanto, não foi por falta de um pensamento crítico, atento às transformações do Brasil e do mundo ao crepúsculo do século XX, que o Estado brasileiro deu as costas ao planejamento. Há uma literatura qualificada que registra com muitas lições a agonia do desmonte final do planejamento ao longo dos anos noventa.

### **2.3 Pós-2003: tentativa de reconstrução (Qual planejamento?)**

A prática de elaboração proforma do orçamento plurianual da União, preceituada no art. 165 da *Constituição* de 1988 sob a denominação de “Plano Plurianual” (PPA), consolidou-se desde o governo FHC. É notório, todavia, que aquele governo, sob inspiração ideológica liberal, pautou uma linha de modernização do Estado e de suas relações com a economia focada na eficiência microeconômica e nos automatismos de mercado, contemplando por exemplo o gerencialismo na administração pública (CARDOSO JÚNIOR; GIMENEZ, 2011, p. 349-355), a “integração competitiva” da economia brasileira aos mercados internacionais e um ambiente normativo amigável aos fluxos internacionais de capitais. Portanto, mesmo quando obedecido o rito de uma orçamentação plurianual ungida legalmente como “Plano”, nada seria mais equivocado imaginar naquele contexto a centralidade do planejamento na conformação do conjunto das ações do Estado.

O governo Luiz Inácio Lula da Silva, iniciado em 2003, começa, de certo modo, sob a “blindagem” institucional deixada pelos oito anos de FHC. Naquelas condições iniciais, o novo governo então parece ter assumido o PPA como fio condutor de possível retomada do planejamento malgrado todas as

impropriedades de se fazer planejamento a partir do orçamento (REZENDE, 2011, p. 197).

Dentre as inovações que atravessaram muitas áreas do novo governo há que destacar os mecanismos de consulta pública, democracia participativa, fóruns, conselhos, dos quais também vieram a se nutrir os experimentos em torno do PPA.

Altamente relevante foi a criação, em 2003, do chamado “Conselhão” – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) –, órgão consultivo da Presidência da República, vinculado à Casa Civil, composto em sua maioria por líderes empresariais, acadêmicos e consultores especializados.

O “Conselhão” foi operante até fins do governo Michel Temer, em 2018. Todavia, pela incipiente produção de visões integradas de futuro, de responsabilidade do poder executivo, próprias do planejamento, pode-se avaliar que os governos demandaram do CDES bem abaixo de suas potencialidades.<sup>9</sup>

Como um sintoma de inconsistência, o longo prazo foi trabalhado de forma paralela ao PPA – portanto não reciprocamente integrados - através do Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE) e da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República, de onde foram gerados estudos e importantes diagnósticos certamente afins com um planejamento estratégico para o Brasil, com horizonte em 2022, mas limitados à proposição de metas - caso do “Brasil 3 Tempos”, do NAE, de 2004 - e a identificação de tendências delineantes de cenário, menos propriamente que cenários delineados - caso do “Brasil em 2022”, da SAE, de 2010 (CARDOSO JÚNIOR; GIMENEZ, 2011, p. 360-365). Extinta a SAE em 2016, suas funções foram total ou parcialmente transferidas ao Ministério do Planejamento, que através do IPEA veio a coordenar um “Projeto Brasil 2035”. Em 2018, com vistas ao planejamento de longo prazo, o Ministério colocou em consulta pública a “Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social”, projetando cenários e caminhos para o alcance do “crescimento sustentável do PIB e do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH”.

Constata-se, na literatura que tem avaliado e debatido a experiência brasileira pós-2003, um verdadeiro consenso quanto ao imperativo da institucionalização do Plano Nacional de Desenvolvimento, de escopo abrangente, seja em rebatimentos setoriais, sociais, regionais, com mecanismos de cooperação entre as instâncias federativas e de coordenação com o setor privado, seja em horizonte temporal atravessando vários governos, em torno - como eventualmente citado - de até 16 anos (quatro mandatos presidenciais) (CARDOSO JÚNIOR, 2015, p. 144-150; REZENDE, 2011, p. 187; 190; 199-209). Isto é bom indício de que a reconstrução do planejamento tem sua legitimação em importantes segmentos da sociedade e ecoa através da contribuição intelectual de quadros altamente especializados do serviço público.

Mas em todos os textos se pode constatar uma generalizada dificuldade conceitual e de interpretação da *Constituição* de 1988 quanto às tentativas de pensar e estender o PPA como núcleo de um sistema de planejamento global ou mesmo governamental. Isto porque se parte do quadro referencial dado pelo art. 165, alusivo aos orçamentos - PPA, Lei Orçamentária Anual (LOA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) - de um restrito título "Da Tributação e do Orçamento" em seu capítulo "Das Finanças Públicas". É desconcertante que tal ocorresse porquanto o quadro referencial correto já estava dado pelo art. 174, jamais aludido na crítica, no debate ou nas formulações propositivas. E o art. 174 não fora posto lá na *Constituição* por acaso, levando-se em conta - conforme exposto nas seções anteriores - toda aquela crítica teórica e metodológica que a antecedeu nos anos 1980, conjugada ao clima de esperança então vigente quanto ao país tomar em mãos o seu destino.

Portanto, o caminho já estava e está institucionalmente aberto, explicitamente dado, através do art. 174, do título que trata "Da Ordem Econômica e Financeira", justamente em seu capítulo 1º, que dispõe "Dos

---

9 Um "conselho de planejamento", tal como proposto adiante (Seção 4.1, Figura 2), certamente se nutriria da experiência do CDES, bem como eventualmente poderia ser parte de sua estrutura organizacional mais abrangente. Sobre o CDES, ver publicação oficial intitulada *Conselho: do diálogo aos resultados* (BRASIL, 2018).



Princípios Gerais da Atividade Econômica”. Portanto se está diante de grave hiato metodológico e teórico de consequências reais e substantivas quanto à própria definição do objeto a tratar. Ou seja: de qual planejamento se trata?

## 2.4 Pontos adicionais e lacuna a destacar

De uma parte da documentação pesquisada pós-1988, (CARDOSO JÚNIOR, 2015; GIMENEZ, 2011; REZENDE, 2011), pode-se apontar breves observações adicionais:

(1) Há grande ênfase, grande reconhecimento, quanto aos desafios da ambientação organizacional do planejamento no interior do poder executivo (visão administrativa). Também se enfatizam os mecanismos de participação cidadã. Mas pouca referência à compreensão do Estado e do governo como interiorizados ao sistema socioeconômico mais amplo. Embora não totalmente ausente, falta, portanto, o reconhecimento da interação estratégica com diversos *players* relevantes, grupos de interesse, representação política etc.;

(2) Identifica-se uma relação potencialmente desarmônica entre os poderes Executivo e Legislativo devido à adoção do presidencialismo com uma constituição orientada para o parlamentarismo, o que pode inviabilizar a ambientação do planejamento no processo decisório real;

(3) Há reiterada e positiva preocupação com o rebatimento espacial do planejamento em diversos aspectos, diversos recortes espaciais. Em particular, ênfase na problemática da cooperação federativa;

(4) Como lacuna, ausência absoluta de referências ao IBGE enquanto base à produção de informações quantitativas prospectivas. Em particular, falta referência a balizamentos macroeconômicos de longo prazo. Falta a visão de projeções, simulações de futuros construídos, ancoradas na base de dados estatísticos, em particular quanto ao modelo conceitual e categorial da contabilidade social, necessária inclusive para assegurar a validação de modelos, o controle rotineiro *online* de seus resultados. Falta pensar o

governo como principal “cliente” do IBGE como demandante de informações e de construção de categorias para o planejamento. Dito de outra forma, o IBGE não deverá ser pensado como tendo um “cardápio de soluções” à espera de um “problema”. Aquela ausência decorre diretamente da falta do quadro referencial do planejamento indicativo e de uma das suas dimensões teóricas centrais, a produção de informação.

### **3. Planejamento indicativo: conceito e metodologia**

#### **3.1 Estados nacionais, grandes corporações e renovação metodológica**

No resto do mundo, por razões bem conhecidas – e em parte já tratadas na **subseção 2.2** deste texto – as modalidades de planejamento socioeconômico na abrangência dos espaços nacionais, e as respectivas metodologias gestadas e amadurecidas no pós-guerra, foram desconstruídas há umas quatro décadas, na esteira da mudança de formato de toda a política econômica. Mas nem por isso países como Índia, Japão, Coreia, Alemanha, os escandinavos – mas especialmente os países continentais, países ditos “baleia” – têm brincado de “cabra cega” na economia globalizada. Bem a propósito, nas palavras do professor Clélio Campolina (2018) sobre o contexto neoliberal das últimas décadas: “Apesar de tudo isto, a maioria dos países planeja, especialmente os asiáticos” (p. 249).

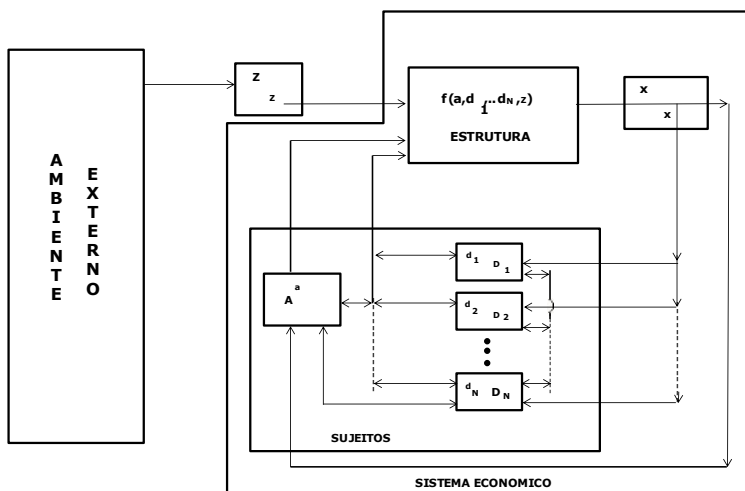
Países de grande extensão territorial, ricos em recursos naturais, peso demográfico e grande mercado interno, como o Brasil, têm potencialmente elevado grau de autonomia decisória em suas economias. Há campo aberto para a renovação conceitual e metodológica do planejamento que dê conta dos novos desafios.

Paradoxalmente, o grande capital nunca planejou tanto desde então. As grandes corporações multinacionais – coordenadas com os seus Estados nacionais – foram as que mais experimentaram e desenvolveram o

tratamento das incertezas e a interação estratégica entre atores relevantes, elementos contemporâneos do que se difundiu como “planejamento estratégico” empresarial.

Em nível acadêmico, a renovação metodológica do planejamento em economias de mercado já avançara em meados dos anos 1970 (JOHANSEN, 1977; 1978), pela incorporação da incerteza e da interação estratégica no planejamento macroeconômico desdobrado em estágios setoriais e espaciais. Tratava-se da representação das relações entre autoridade central (governo) e agentes (*players*, atores, sujeitos) relevantes não-centrais. A **Figura 1** oferece uma visão esquemática de conjunto das categorias representativas da economia para o planejamento conforme a nova conceituação.

**Figura 1** – Visão esquemática de conjunto das categorias representativas da economia para o planejamento



Fonte: Elaboração do autor, 2022.

Ou seja, quanto ao suporte instrumental e técnico do planejamento, segregou-se mais restritamente a modelagem quantitativa de uma estrutura – conjunto de relações tecnológicas, comportamentais e institucionais relativamente estáveis (evolução de parâmetros podem ser simuláveis), funcionando independentemente das consciências e vontades –, deixando de fora outra representação, aquela das subjetividades, dos atores, dotados de autonomia decisória e grande impacto econômico, fora do controle governamental. Por isso mesmo foram trazidas as metodologias de cenários para o campo da política econômica e do planejamento.

No pós-guerra representava-se aquela estrutura muito mais abrangentemente. Todos os agentes privados eram nela incluídos. Até as decisões de investimento privadas eram tratadas como relações de tipo comportamental – a exemplo dos modelos franceses do INSEE (*Institut National de la Statistique et des Études Économiques*), a dizer, “de 1500 equações”. Sob enfoque sistêmico, a estrutura ligava-se a uma “unidade de controle” – o governo que, uma vez eleito, supunha-se administrador “neutro”, dos conflitos de interesse, mormente os de classes. Isso estava implícito na própria teoria macroeconômica, e foi intensamente debatido e revisto desde as crises dos anos 1970 e na década seguinte. Uma crítica da conexão entre a visão de capitalismo cooperativo mediado por um Estado neutro (keynesianismo do pós-guerra) e a estrutura conceitual da política econômica inspirada em Tinbergen (relação objetivos-instrumentos, *trade-offs* entre objetivos) é tratada por Bhaduri (1986, p. 245; 250-256).

Claro que se usava e abusava-se de variáveis estocásticas para dar conta das incertezas. Mas as economias capitalistas centrais experimentaram um *boom* de 20 anos. Então ficava fácil nos anos 1950 e 60 extrapolar tendências que no essencial se confirmavam.

Pois bem. Mantida a abordagem sistêmica, a na nova representação passa a destacar a interação estratégica entre autoridade central e agentes relevantes não-centrais – a referida representação das subjetividades ou sujeitos – bem como o reconhecimento das incertezas agora assumidas, explicitadas e tratadas como tais, como variáveis de cenário. Ora, em termos

metodológicos, quase tudo isto vem da própria experiência das grandes corporações multinacionais – o já mencionado “planejamento estratégico”, empresarial. Mas vai muito além, quando se trata de coordenar decisões entre agentes sociais ou econômicos, negociar conflitos em escala social, enfim, quando se trata da coisa pública e das relações Estado-sociedade e Estado-mercado.

Aqui ganha enorme importância a produção e circulação da informação. E não apenas a do *status quo*, a informação do existente. Mas principalmente a informação prospectiva, de “futuros construídos”, objeto de negociação política e participação cidadã. Vem bem a este propósito a caracterização do planejamento por János Kornai (1970 *Apud* JOHANSEN, 1977, p. 44):

*Planning: a process of cognition and compromise. Planning is an instrument of cognition. The main purposes of planning are the collection and careful evaluation of information about the future. It helps in understanding our own desires, wishes, goals; and helps to con-front them with the realities. It is a framework for the exchange of information and the co-ordination of otherwise independent activities. Since the activities of all participants of the economic system are mutually interdependent planning is a device to understand the inter-dependencies and reconcile the conflicting interests.*

As múltiplas conexões do quadro conceitual do planejamento com a teoria do desenvolvimento econômico são campo aberto à investigação. Aliás, tanto quanto esta própria teoria do desenvolvimento, pois conforme Celso Furtado (2000), esta “encontra-se em seus estágios formativos”. E prosseguindo mais adiante, no “Prefácio à nova edição” de seu livro *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*:

A significação dos fatores *não-econômicos* no funcionamento e na transformação dos sistemas econômicos, bem como a importância do nível de *informação* dos agentes responsáveis pelas decisões estratégicas tornam-se cada vez mais evidentes (FURTADO, 2000,

p. 9. Grifos no original).

E ainda no mesmo “Prefácio”, em nota de rodapé, “no estudo do desenvolvimento tende-se a adotar o enfoque metodológico da Teoria Geral dos Sistemas, o qual permite tratar globalmente os fenômenos econômicos e os fatores ‘não-econômicos’ que os condicionam” (FURTADO, 2000, p. 11).

Destaque-se ainda uma das confluências da metodologia do planejamento com a teoria do desenvolvimento econômico, qual seja a da tipologia das decisões econômicas analisada por Celso Furtado, mormente aquelas trazidas de Perroux como “macrodecisões”. Conforme Furtado.

Quando um agente – interessado ou não em um certo plano – está capacitado para prever e identificar *ex ante* as incompatibilidades entre planos concorrentes, e emprega formas de coação, pública ou privada, para tornar compatíveis ou concordantes os referidos planos, configura-se o caso de uma macrodecisão. [...] A macrodecisão é tomada seja pelo Estado, seja por outra unidade dominante, e se funda em uma previsão global, isto é, numa avaliação antecipada do resultado final da cadeia de reações. Ela só é possível porque certos agentes estão em condições de exercer um *efeito de dominação* sobre os demais. [...] Perroux, por sua vez, assinalou a importância de certos agentes na ordenação das atividades econômicas e na transformação das estruturas, pondo em evidência o fenômeno de *poder* que é subjacente às relações econômicas. Dessa forma, à diferença do enfoque tradicional, que se preocupa essencialmente em descobrir *automatismos*, o estudo do desenvolvimento tende a concentrar-se na caracterização das estruturas, na identificação dos agentes significativos e nas interações entre determinadas categorias de decisões e as estruturas.” (FURTADO, 2000, p. 120; 121-122. Grifos no original).

Embora Furtado aborde aspectos técnicos do planejamento ao longo de seu referido livro, aqui interessa sugerir as conexões, da metodologia de planejamento, com a teoria do desenvolvimento econômico onde Furtado opera na fronteira do conhecimento. Haja vista por exemplo sua distinção

entre decisões e estruturas no interior do sistema econômico, presente também naquela renovada metodologia.

### 3.2 Primeiros passos, negociação e concentração

A “produção de consistência” das informações socioeconômicas é insumo básico, que está no início do aprimoramento contínuo institucional. E a revolução informacional em curso, que impacta a cultura e a vida cotidiana, facilita em muito a participação da cidadania. Trata-se de toda uma ambientação organizacional a ser desenvolvida *pari passu* ao suporte instrumental e técnico dessa abordagem da política econômica e social.

O *caput* e o parágrafo 1º do artigo 174 da *Constituição* delinham de forma irretocável os princípios estruturantes de uma modelagem das políticas econômica e social em direção ao desenvolvimento institucional.

O primeiro passo é a simples produção de informações socioeconômicas articuladas e internamente consistentes (para o que o país dispõe do IBGE, do IPEA e de toda uma extensa rede de pesquisa abrangendo a sociedade civil) propiciando a explicitação de custos, *trade-offs* e benefícios das estratégias, o que por si só elevaria a qualidade da negociação política. Informação é a matéria prima da negociação e do planejamento em economias de mercado (KERSTENETZKY, 1986, p. 20-25).<sup>10</sup> Note-se que esse decisivo passo inicial é do inteiro controle do poder executivo e em nada conflita – muito ao contrário – com a “condução cotidiana” do conjunto das políticas econômica e social.

Mas este suporte informativo deve, contudo, manter-se em conexão ao processo decisório em escala social e inserir-se no ambiente organizacional próprio deste processo. As dimensões técnica e político-institucional do planejamento então se conjugam, exigindo um mútuo desenvolvimento, em aprimoramento contínuo.

---

10 Não deve ser casual que esse artigo do professor Isaac Kerstenetzky, “O Planejamento Econômico social em Economias de Mercado: Informações Compromissos”, tenha como pano de fundo o contexto brasileiro durante a Assembleia Nacional Constituinte. Note-se também as afinidades com a caracterização do planejamento de Kornai (“*cognition and compromise*”), acima apresentada.

Na sua falta, o debate das políticas e reformas não sai da perspectiva setorialista e parcial. A título de exemplo: não se aborda a consistência entre as propostas de reforma fiscal e previdenciária, e destas com o conjunto das políticas sociais; nem se explicita que o equilíbrio financeiro suposto na viabilidade das propostas passa por determinações macroeconômicas, de modo que sua avaliação deveria estar referida a premissas de cenário. Está claro que tal déficit de informação rebaixa a qualidade das negociações

Por sua vez a criação de um “clima”, de um ambiente institucional e macroeconômico adequado à confiança do setor privado, mormente para a indústria, é absolutamente crucial também no contexto do planejamento. Para o setor privado o planejamento não é impositivo obviamente, mas convida à concertação e ao alinhamento de expectativas. Nisso reside sua força. Aquela concertação é o “coração” da sua metodologia. Abrange um todo, setores público e privado. Não é só investimento, não é um “programa” ou lista de obras. E conforme se viu, a metodologia do planejamento é irredutível a tratamentos teóricos – como no passado – baseados num único tomador de decisões, dotado de bem definidas intenções e preferências.

Nas décadas recentes, a ideia do planejamento então ficou sendo identificada, em muitos casos com fundadas razões, ao despotismo, ao estatismo ou a um saber tecnocrático. O atraso metodológico e a exaustão de processos tradicionais que já não respondiam às condições do mundo atual puseram aquela ideia na defensiva. No Brasil, além disso, há que se somar a desarticulação das equipes técnicas, a dispersão dos quadros especializados e o predomínio de uma cultura imediatista na administração pública, como fatores de absoluto vazio de qualquer debate específico sobre o tema. Perdeu-se totalmente a cultura do planejamento, prevalecendo o imediatismo e a improvisação. E nas orientações governamentais – do “apagão” de energia ao “trem bala” – a superposição de neoliberalismo, voluntarismo e dirigismo sem plano.

É certo que os brasileiros até sabem fazer o mapeamento das grandes questões nacionais. Mas na hora de se apontarem as vias de solução, as ideias de “plano” e “Estratégia”, quando aparecem, o fazem de forma muito



embrionária ou como panaceia, quando não associadas às condições prévias de um grande “consenso social” e de “reforma do Estado”. Sucede que a metodologia deve tratar, antes de tudo, de um ambiente cuja regra é a da competição e do conflito, e sob a ótica de um ator especial, o governo, a quem cabe a iniciativa do desenvolvimento institucional no seu campo de atuação. O planejamento então não pode ser posto na culminação de uma “reforma” e do “consenso”, mas sim nas suas origens.

Em suma, o poder executivo é o protagonista. Bastaria que sua liderança tivesse a compreensão do arcabouço conceitual do planejamento e do alcance estratégico dos passos iniciais.

O que enseja a questão: como pensar e desenvolver a convergência, o encontro, o “acoplamento” e fusão, num ponto futuro das políticas de Estado, entre um novo sistema de planejamento em desenvolvimento, e a condução cotidiana do conjunto das políticas, processo decisório este, real, que corre em paralelo?

Uma construção *top-down* do planejamento poderia parecer um “truque” de centralização tecnocrática, mas não o seria necessariamente. Seria criar e moldar gradativamente as interações entre o velho e o novo ambiente organizacional. Seria também aprimoramento contínuo institucional, como um embrião que se expanda conforme correta programação genética embutida em seu DNA. O planejamento então não estaria na culminação de reformas administrativas e institucionais, mas sim na sua origem. E precisaria ter a chefia do Executivo como liderança política.

### 3.3 Um sumário do quadro conceitual e princípios metodológicos

#### Quadro 1 - Referencial teórico – planejamento (mais que) indicativo<sup>11</sup>

Referência	Principais pontos
Meade (1971)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planejamento indicativo como “reductor de incerteza”;</li> <li>- Incerteza de mercado x incerteza ambiental (Cf. <b>subseção 4.3</b>);</li> <li>- Compilação, processamento e distribuição de informação e de propostas que não implicam o comprometimento de nenhum agente econômico. Forma “pura” de planejamento indicativo.</li> </ul>
Kornai (1970 <i>Apud</i> JOHANSEN, 1977, p. 44)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Processo de cognição e compromisso;</li> <li>- Coleta e avaliação de informação sobre o futuro;</li> <li>- Dispositivo para compreender interdependências e reconciliar interesses conflitantes.</li> </ul>
Johansen (1977)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contexto: planejamento econômico centralizado com poder de decisão descentralizado;</li> <li>- Reconhecimento de tomadores de decisão relevantes não-centrais;</li> <li>- Função de coordenação de decisões;</li> <li>- Estrutura de jogo, interação estratégica;</li> <li>- Jogo cooperativo;</li> <li>- Dupla atuação governamental:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Uso de instrumentos controlados diretamente pelo governo,</li> <li>- Atividades visando promover a coordenação de decisões e de ações a serem tomadas por outros agentes na economia.</li> </ul> </li> </ul>
Kerstenetzky (1986)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planejamento econômico e social em economias de mercado: informações e compromissos.</li> </ul>

Fonte: Elaboração do autor, 2022.

11 O “mais que” serve apenas para contrastar o significado usual do planejamento indicativo com a sua forma “pura”, acepção teórica de Meade (1971). Usualmente qualquer governo, ao operar os instrumentos sob seu controle, pode induzir deliberadamente a adesão de agentes privados ou estabelecer com outros deles uma interação estratégica, em situação de jogo. A propósito, Johansen (1977, p. 65-103) apresenta as configurações opostas “*team*” e “*game*” da política econômica e planejamento, além da intermediária, de “jogo cooperativo”.

## Quadro 2 – Princípios tradicionais e novos

Princípios	Descrição
Tradicionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consistência: balizamento macroeconômico, estágios (setores, regiões, projetos);</li> <li>- Viabilidade: restrições macroeconômicas, demográficas, de recursos naturais, de tecnologia;</li> <li>- Encadeamento temporal: sequencias, passos, trajetórias;</li> <li>- Integração entre desenho e operadores de políticas;</li> <li>- Informações e compromissos: explicitação de <i>trade-offs</i>, custos de oportunidade, bases de negociação.</li> </ul>
Novos <sup>12</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estado como um ator (<i>player</i>) ao lado dos demais, diferentemente de árbitro "neutro";</li> <li>- Jogo cooperativo: adesão ou não adesão ao plano;</li> <li>- Interação estratégica: variáveis e atores não-controláveis;</li> <li>- Tratamento de incertezas, "<i>minimax</i>", controle adaptativo.</li> </ul>

Fonte: Elaboração do autor, 2022.

## Quadro 3 – Novas possibilidades

Área	Setores/Ações
Tecnologias da Informação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Redes/Interatividade:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Governo eletrônico,</li> <li>- Teleconferência,</li> <li>- Consulta Pública.</li> </ul> </li> </ul>

Fonte: Elaboração do autor, 2022.

12 As relações entre plano e interação estratégica, avaliação de trajetórias sob incerteza ("minimax" conjugado a controle adaptativo – diga-se "minimax dinâmico") são desenvolvidas na pesquisa metodológica de Silveira (1993, p. 174-196).

**Quadro 4** – Evolução institucional

Área	Proposições
Todas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboração de cenários;</li> <li>- Novo processo decisório – institucionalização;</li> <li>- Aprimoramento contínuo.</li> </ul>

**Fonte:** Elaboração do autor, 2022.

## 4. Delineamento de um plano indicativo de médio prazo

São vistos e comentados a seguir os delineamentos ilustrativos de um plano de médio prazo, fio condutor da exposição da metodologia e de suas interfaces com o sistema político e o conjunto da sociedade.

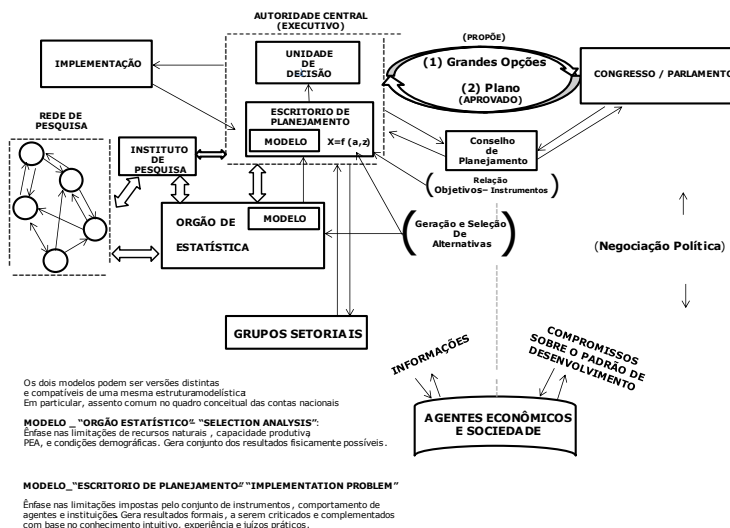
### 4.1 Visão geral

Uma primeira característica do planejamento de médio prazo a ser lembrada é a de que as condições estruturais e de funcionamento da economia estão praticamente dadas (horizonte de quatro a sete anos). Aqui se quer chamar a atenção para o fato de que, no processo inicial da geração de trajetórias alternativas, o grau de liberdade que se tem para simular mudanças estruturais é significativamente menor que o existente para o longo prazo (dez a vinte anos). O mesmo se aplica no que diz respeito à mobilização da constelação de recursos potenciais do país (recursos naturais, capacidade produtiva, PEA, condições demográficas). Isto não quer dizer que tais fatores sejam fixos, mas sim que constituirão importantes restrições. Da mesma forma, certas relações de comportamento, como por exemplo as relações entre renda disponível e consumo pessoal, num contexto de acentuada desigualdade da distribuição da renda, fazem pensar que o perfil

estratificado do consumo pode não sofrer grandes alterações no médio prazo. Alterações na matriz energética do país, que seriam objeto do plano, provavelmente só estariam amadurecidas para além do horizonte do plano, dados os prazos de maturação alongados, típicos da área energética. Então será muito importante a análise das condições terminais do plano de médio prazo, que lance uma vista para as consequências pós-horizonte do plano.

Agora brevemente alguns aspectos da dimensão institucional e organizacional. Os passos a seguir são ilustrados pela **Figura 2**.

**Figura 2** – Ambiente organizacional do planejamento



Fonte: Elaboração do autor, 2022.

Apoiada nas projeções e simulações preliminares do “escritório de planejamento” e do “órgão de estatística”, a autoridade central define “grandes opções” e “objetivos” que são submetidos ao Parlamento para aprovação. De volta à área do poder executivo, estes objetivos e opções serão convertidos no plano propriamente dito. Nesta fase é muito importante a definição da relação objetivos – instrumentos. Aqui, o escritório de planejamento se apoia parcialmente em modelos de simulação, cuja estrutura modelística enfatiza as limitações impostas pelo conjunto de instrumentos de fato disponíveis, bem como pelo comportamento de agentes fora do controle governamental, e pelas instituições em geral. O modelo gera resultados formais, que deverão ser criticados e complementados com base no conhecimento intuitivo, experiência e juízos práticos. Isto significa que nem todas as possibilidades e restrições deverão estar representadas no modelo. Neste sentido, o modelo deverá ser complexo até o ponto em que produza resultados corretos e confiáveis. O modelo deverá ser conectado à base de dados do órgão estatístico. Este órgão também operará modelos mais próximos a uma extensa base de dados, com menor ênfase nas restrições impostas pelo elenco de instrumentos, e com maior flexibilidade para explorar resultados fisicamente possíveis, num horizonte de longo prazo, que inclui a consideração de um módulo demográfico contemplando, além das variáveis demográficas, a interação destas com o sistema educacional, as condições de oferta e demanda do mercado de trabalho, e a evolução das condições de vida de grupos sociais.

Uma vez elaborado o “plano”, ele deverá ser debatido e aprovado pelo parlamento. Aqui se culmina um processo que se desenvolve em paralelo à elaboração do “plano”, a saber, o processo de negociação política dentro da sociedade, entre os diversos grupos sociais e agentes econômicos (KERSTENETZKY, 1986, p. 24-25; REZENDE, 2011, p. 201-202). Mormente numa situação em que os perfis da renda e da riqueza são concentrados, a informação explicitada no “plano”, tornando transparentes os *trade-offs*, particularmente aqueles alusivos à perdas e ganhos dos diversos grupos, vem a ser uma peça fundamental na formação e estabelecimento de

compromissos em torno da trajetória ou padrão de desenvolvimento a ser perseguido. Portanto, como já se viu, o papel da informação no aperfeiçoamento democrático é essencial.

Durante o processo até aqui descrito, o “conselho de planejamento”, formado por representantes de instituições sociais, especialistas e personalidades de notório saber e independência, assessora a autoridade central e o parlamento em caráter consultivo.

Durante a implementação, o escritório de planejamento ajustará as relações objetivos-instrumentos por meios formalizados e não formalizados, conforme mencionado acima, com base na informação nova que for adquirida durante a implementação.

A difusão de informação, a transparência e horizontalização dos processos decisórios, pode ter consequências sociais e políticas altamente positivas no sentido dos avanços de uma institucionalidade democrática. Todavia, com base na experiência histórica, pode-se arguir sobre a eventual captura do planejamento por um saber tecnocrático e um estatismo autoritário. Há de fato uma inegável ambivalência e um inerente risco daquela captura.

Verdade é que o planejamento tem a vocação de criar representações das demandas, explicitar intenções, revelar conflitos entre elas e os custos envolvidos, lidando assim com a diversidade social. É fato que na sua versão tecnocrática ele faz o oposto disto, alijando temas, encobrendo conflitos e dando suporte a “não-decisões”. Mas, a informação gerada no processo de planejamento pode ser saudavelmente “perigosa”, no sentido de detonar mudanças. Uma institucionalidade democrática que dê transparência a este processo receberá de volta, através da informação que ele produz, um impulso maior para o aprofundamento da democratização.

#### **4.2 Estágios e estrutura organizacional**

A estruturação do “plano” em estágios visa estudar o comportamento de um relativamente pequeno número de variáveis agregadas, através de um

modelo agregado cujas relações independem da estrutura interna mais complexa e desagregada, contida naquelas variáveis. Pode-se fazer a determinação de variáveis macroeconômicas e de sua composição setorial ou regional, mas em suporte à troca de informação com operadores mais próximos da implementação.

Visa-se combinar a simplicidade de tarefas analíticas do planejamento, por exemplo, gerar vários cálculos tentativos a nível macro, com questões concernentes à operacionalização, que requer detalhamento, desagregação. Portanto, os estágios relacionam-se à integração entre desenho e operadores de políticas. Por exemplo, certas mudanças estruturais na indústria visando à sua competitividade podem evidenciar restrições no balanço de pagamentos ou grande esforço de mobilização da poupança interna, o que deve ser analisado em nível macro, antecedendo à desagregação setorial.

A necessidade de transparência na comunicação com pessoas de responsabilidade política nos níveis setorial, estadual, municipal, e mesmo a comunicação entre técnicos recomenda que se disponha a informação numa lógica sequencial, em que os diversos resultados emergem de modelos encadeados em estágios, ao invés de um único modelo complexo.

Nos modelos mais agregados, as relações entre as variáveis dependem de parâmetros médios, cuja estabilidade poderá depender crucialmente da composição dos agregados. Por exemplo, a relação entre a massa de salários e o valor agregado da economia como um todo, tratável por um coeficiente médio, será sensível a mudanças na composição setorial da produção, supondo-se relações entre a massa de salários e valor agregado, mais estáveis a nível setorial. No contexto de uma desigualdade na distribuição da renda que se manifeste através da distribuição funcional por setores, pode haver aqui uma dificuldade quanto ao uso do modelo macro, agregado, num primeiro estágio. Exemplo análogo seria o da adoção de uma relação capital-produto média, para a economia como um todo.

Todavia já foi assinalado que no horizonte de médio prazo os impactos sobre a distribuição de renda podem não ser muito significativos. Mas isto



evidentemente também dependerá dos objetivos e da trajetória prevista. O plano de médio prazo encadeia-se com o curto e o longo prazos.

Após encontrada a solução para o estágio superior (modelo mais agregado), usa-se a informação já contida nesta solução para se obter a composição das variáveis de forma desagregada. Por exemplo, a repartição do consumo dos trabalhadores segundo diversos produtos, em função da massa de salários, dadas as propensões médias a consumir discriminadas segundo produtos.

Obtidos valores desagregados, pode-se calcular *ex post* os parâmetros médios implícitos nesses resultados e assim confrontá-los com parâmetros médios adotados no estágio mais agregado. Desvios muito acentuados serão corrigidos por processo iterativo, onde os dois estágios serão repetidos.

Duloy (1976) chama atenção para as duas formas possíveis de ligação entre os dois níveis de modelos: ligação formal (decomposição de modelos e solução por algoritmos precisamente definidos); e ligação informal, onde os fluxos de informação se resumem a um pequeno número de variáveis-chave. Neste último caso afirma:

*The analyst must use his judgement concerning the information and relationships which can be disregarded. Further, in an informal linkage, unlike the formal, it is not necessary to iterate amongst models until the system converges upon a solution (DULOY, 1976, p. 196).*

A concepção em estágios não implica, em si mesma, em qualquer forma de ambientação organizacional do planejamento. Todavia pode-se pensar num paralelismo organizacional, fazendo corresponder cada estágio a uma instância organizacional em cadeia hierárquica. Mas em princípio todos os estágios poderiam ser elaborados dentro de uma mesma organização ou instituição. Deve-se chamar atenção aqui para o trabalho de grupos setoriais (**Figura 2**) – por sinal bem conhecidos na experiência brasileira – na fase de elaboração setorial do “plano”, quando há um intercâmbio de informações

entre o escritório de planejamento e os grupos em torno de informações agregadas e setoriais.

### **4.3 Incerteza de mercado e coordenação do processo de formação de capital**

A “incerteza de mercado”, concerne a “*things which some people know for certain and others do not know at all*” – distintamente da “incerteza ambiental”, “*about things which nobody knows*” (MEADE, 1971, p. 150). Reiterando e relativizando a definição, como faz o próprio Meade, as incertezas de mercado então dizem respeito também a fatos sobre os quais alguns podem pelo menos formar opinião de forma abalizada, ou ainda fatos “*about which some agents can form a much better opinion than others*” (*Idem*). Um caso típico dessas incertezas surge da interdependência entre projetos de distintas atividades. Então os diversos investimentos deverão ser coordenados de modo a reduzir ou eliminar tais incertezas. A interdependência pode ser:

(1) Em quantidades: *linkages* de oferta e demanda, identificáveis a partir do conhecimento detalhado das relações insumo-produto. São relevantes especialmente quando as possibilidades de substituição são limitadas; tem implicações nas decisões sobre a escala dos projetos.

(2) Em preços: problema de economias de escala. A coordenação implícita nas sinalizações de preços não é suficiente nestes casos. Necessidade de coordenar a programação: (a) do escalonamento no tempo e da sincronização, *timing*, dos investimentos; (b) da localização de projetos; (c) das suas escalas; (d) da escolha de processos, tecnologia.

Em se tratando de promover mudanças estruturais não há antevisão de preços futuros de mercado, o que só pode ser considerado mediante a coordenação de investimentos interdependentes.

Num processo iterativo, a esfera do planejamento global e multisetorial informa à instância específica, setorial, quanto aos “preços-sombra” de recursos (fundos de investimento, divisas, mão de obra, insumos principais,

exógenos ao setor) e quanto a projeções agregadas por setor (produção, consumo, investimento, dotações orçamentárias). Mudanças estruturais podem propiciar novas vantagens comparativas dinâmicas dificilmente avaliáveis com base nos preços atuais de mercado.

Por sua vez, a instância setorial fornecerá à instância central elementos para a atualização de coeficientes tecnológicos e para novas agregações, com base nos estudos setoriais. Com isso poderá ser testada a sensibilidade do plano global e multisetorial face às escolhas de processos dentro do setor.

Há também uma interatividade entre os níveis setorial e de projetos. Numa primeira iteração, o planejamento setorial tenta isolar combinações de projetos que aparentam ser mais atrativos, de modo que os estudos de engenharia se concentrem nesses projetos (*engineering*). A avaliação desses projetos em nível microanalítico, feita por engenheiros e especialistas do setor, pode, contudo, revelar certos fatores que foram omitidos no planejamento setorial, cuja inclusão alteraria o “programa ótimo” inicialmente gerado em nível setorial. Em regra, os planejadores não se dão conta de algum fator relevante até que sejam confrontados com as implicações de sua omissão.

Por analogia, pode-se pensar nos gastos em infraestrutura social, balizados em nível macro, mas definidos na base por municípios e comunidades. A interatividade então se dá segundo uma desagregação espacial dos estágios. Com base em modelos sobre escolas, creches, equipamento urbano, pode-se orçar o gasto em nível macro. Mas as soluções por suposto vem da base. E um prefeito simularia em seu *notebook* ou *smartphone* o impacto orçamentário do cenário macro.

## **5. Considerações finais: o planejamento face às relações Estado-sociedade no Brasil de hoje**

O Brasil se depara esquematicamente com duas tendências alternativas

quanto às relações Estado - sociedade. (1) Ou se consolida como nação, e para isso tem que “trocar o pneu com o carro em movimento” (democracia, crescimento econômico, inclusão social) onde o permanente é a mudança, guardando autonomia sobre o seu próprio destino; (2) Ou, vira “mercadolândia” (a nação virando apenas um território de mercado), o “salve-se quem puder”, abrindo mão da autonomia.

No primeiro caso, a grande tentação tem sido as soluções autoritárias de todo tipo, escalonando-se as tarefas históricas ao invés de enfrentá-las simultaneamente: ditadura para “salvar” a democracia; “primeiro crescer o bolo para depois distribuir”; instrumentalizar a democracia para “conduzir” o povo (populismos); em aversão e desconfiança face às instituições democráticas.

No segundo caso há uma crença de que o mercado livre garante tudo o mais, a começar pelas liberdades democráticas: democracia e livre mercado vistos como uma unidade; aversão e desconfiança quanto à atuação do Estado.

O século XX demonstrou que a economia brasileira, sob o protagonismo do Estado nacional, fez valer as oportunidades abertas pelos constrangimentos externos. Das crises do mercado do café aos choques dos anos 1970, passando pela crise de 1929 e duas guerras mundiais, o Brasil saiu de uma economia primário-exportadora para ter nos anos 80 um parque industrial completo. Mas, restou uma enorme agenda socioeconômica e político-institucional em atraso.

Soluções autoritárias de passado recente não teriam sido originalidade nossa e são vistas por vários autores como sendo características dos países que foram retardatários no sistema capitalista (Alemanha, Japão, Rússia, exemplarmente). Ademais o desencadeamento explosivo de novas e sucessivas demandas sociais, suscitadas pelo próprio desenvolvimento socioeconômico e pela abertura dos novos canais de participação popular, de vocalização das demandas, de emergência da cidadania... Tudo isso trazido por instituições democráticas em construção, de certo modo trazem o risco dessas instituições se tornarem vítimas de seu próprio sucesso.

Mas se há alguma chance de se enfrentar com êxito a simultaneidade dos atrasos daquela agenda, certamente a chance não está na entrega da autonomia do país, mas justamente no aproveitamento consciente das novas oportunidades abertas pelas rápidas transformações do mundo contemporâneo, da economia internacionalizada à geopolítica, o que reperia o Estado nacional como grande protagonista. Voltando ao professor Clélio Campolina (2018, p. 249): “Sem planejamento, como sistematizar a ação pública? Como pensar o médio e o longo prazo? O país precisa de um Projeto de Nação. Para isto é preciso planejamento e decisão política”.

A não ser que se considere normal, de senso comum, uma “abertura ao mundo” em que a política econômica seja pautada pelas agências de rating... Fica a indagação. Como enfrentar a agenda sem o planejamento?

Eis a busca pelo “elo perdido” do desenvolvimento.

## Referências

---

- BAER, W.; KERSTENETZKY, I.; VILLELA, A. As modificações no papel do estado na economia brasileira. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, p. 883-912, dez. 1973.
- BHADURI, Amit. Economic Policy and the Theory of the State. In: *Macroeconomics: The Dynamics of Commodity Production*. London: Macmillan, 1986.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa de 1988*. Brasília, 5 de outubro de 1988.
- BRASIL. Presidência da República, Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. *Manchete*, Rio de Janeiro, n. 1795, 1986. Suplemento Especial.
- BRASIL. Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Secretaria. *Conselho: do diálogo aos resultados*. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: [www.cdes.gov.br/Plone/biblioteca/busca/7-outras-atividades/publicacoes/conselhao-do-dialogo-](http://www.cdes.gov.br/Plone/biblioteca/busca/7-outras-atividades/publicacoes/conselhao-do-dialogo-)

[aos-resultados.pdf](#). Acesso em: dez. 2021.

- CAMPOLINA, C. Intérpretes do pensamento desenvolvimentista. (Entrevista). *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 23, p. 222-267, jul.-dez. 2018.
- CAMPOS, Roberto. A experiência brasileira de planejamento. In: CAMPOS, R.; SIMONSEN, M. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1974.
- CARDOSO JÚNIOR, J. C. Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao Plano Plurianual 2020-2023. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). *Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa: elementos para o pensar e o agir*. Brasília: IPEA; DIEST, 2015.
- CARDOSO JÚNIOR; GIMENEZ, Denis M. Crescimento econômico e planejamento no Brasil (2003-2010): evidências e possibilidades do ciclo recente. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). *A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil*. Brasília: IPEA; DIEST, 2011.
- CASTRO, Antonio B. A experiência brasileira de planejamento. In: HADDAD, Paulo; EDLER, Paulo S. (Orgs.). *Seminário Internacional Estado e Planejamento - sonhos e realidade*. Brasília: IPEA; CENDEC, 1988.
- DULOY, John H. Sectoral, Regional, and Project Analysis. In: CHENERY, H.; *et al.* *Redistribution With Growth*. London: Oxford Univ. Press, 1976.
- FURTADO, Celso. Interação entre decisões e estruturas. In: *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- FURTADO, Celso. Prefácio à nova edição. In: *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- HOLANDA, Nilson A. Comentários à conferência de A. Nowicki. In: HADDAD, Paulo; EDLER, Paulo S. (Orgs.). *Seminário Internacional Estado e Planejamento - sonhos e realidade*. Brasília: IPEA; CENDEC, 1988.
- JOHANSEN, Leif. *Lectures on Macroeconomic Planning*. Vol. 1. Amsterdam: North-Holland P. Compa., 1977.
- JOHANSEN, Leif. *Lectures on Macroeconomic Planning*. Vol. 2. Amsterdam: North-Holland P. Compa., 1978.
- KERSTENETZKY, Isaac. *O Planejamento Econômico e Social em Economias de Mercado*:

Informações e Compromissos. *Debate Econômico*, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, p. 17-25, dez. 1986.

MEADE J. E. *The Controlled Economy*. Principles of Political Economy. London: George Allen & Unwin, 1971.

NOWICKI, Alexandre. Questões gerais e problemas reais do planejamento central. In: HADDAD, Paulo; EDLER, Paulo S. (Orgs.). *Seminário Internacional Estado e Planejamento- sonhos e realidade*. Brasília: IPEA; CENDEC, 1988.

REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: Auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). *A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil*. Brasília: IPEA; DIEST, 2011.

SILVEIRA, A. M. *As Administrações Públicas no Planejamento Moderno: Modelização da Estrutura, Conflitos e Estratégias*. 1993. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1993.